



France 0 - 0 Brésil. L'échec du réformisme

Rémy Herrera, Mauricio Sabadini

► To cite this version:

| Rémy Herrera, Mauricio Sabadini. France 0 - 0 Brésil. L'échec du réformisme. 2008. halshs-00204972

HAL Id: halshs-00204972

<https://shs.hal.science/halshs-00204972>

Submitted on 16 Jan 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



France 0 – 0 Brésil

L'échec du réformisme

Rémy HERRERA, Mauricio SABADINI

2008.01

FRANCE 0 – 0 BRÉSIL

L'ÉCHEC DU RÉFORMISME

Rémy HERRERA* et Mauricio SABADINI**

Résumé : Cet article compare les politiques économiques menées par les gouvernements « de gauche » en France (1981-86) et au Brésil (2003-07) et analyse les causes, manifestations et conséquences de l'échec de ces « réformismes ». L'originalité du néo-libéralisme français est d'avoir été introduit par des leaders « socialistes » – le tournant stratégique étant sans doute pris dès la rencontre de F. Mitterrand avec R. Reagan et M. Thatcher au sommet de Versailles en juin 1982. Le gouvernement Lula, quant à lui, ne s'est pas démarqué de la ligne des réformes néo-libérales de ses prédécesseurs, qu'il a même notablement approfondies. Dans l'un et l'autre cas, les peuples ont ainsi été maintenus à l'écart, comme si l'on s'en méfiait, et réduits au rôle passif et impuissant de spectateurs de la politique –un peu comme on regarde un match de football. Le résultat ? France 0 – 0 Brésil.

Title: *France 0 – 0 Brazil. The Failure of Reformism*

Summary: This paper compares the economic policies of the “left-wing” governments in France (1981-86) and Brazil (2003-07), and analyzes the causes, manifestations et consequences of the failure of these “reformisms”. The originality of the French neoliberalism is to have been introduced by “socialist” leaders – the strategic turning point being probably taken as soon as the meeting of F. Mitterrand with R. Reagan and M. Thatcher in the Versailles summit in June 1982. The Lula government did not diverge from the line of neoliberal reforms of its predecessors, and has even deepened it. In both cases, the peoples were thus maintained apart, as if one was afraid of them, and reduced to a passive role of spectators of politics –like watching a soccer play. The result? France 0 – 0 Brazil.

Resumo: Esse Caderno do Centro de Economia da Sorbonne compara as políticas econômicas aplicadas pelos governos “de esquerda” na França (1981-1986) e no Brasil (2003-2007) e analisa as causas, manifestações e consequências do fracasso desses “reformismos”. A originalidade do neoliberalismo francês é de ter sido introduzido pelos líderes “socialistas” – o momento estratégico deu-se, sem dúvida, no encontro de F. Mitterrand com R. Reagan e M. Thatcher, em Versalhes, em junho de 1982. Quanto ao governo Lula, não se dissociou da linha das reformas neoliberais de seus antecessores; ao contrário, aprofundou-as. Em um e outro caso, os povos* foram mantidos à margem, como se desconfiassem deles, e reduzidos a uma função passiva de espectadores da política, um pouco como se olhássemos a um jogo de futebol. O resultado? França 0 – 0 Brasil.

Mots-clés : Politique économique, France, Brésil, néo-libéralisme, finance.

Key-words: Economic Policy, South, France, Brazil, neoliberalism, finance.

Palavras-chaves: Política econômica, França, Brasil, neoliberalismo, finança.

JEL Classification: E5, E6, F43, G15, H6, O11.

* Chercheur au CNRS (UMR 8174 – CES, Université de Paris 1). Email : herrera1@univ-paris1.fr.

** Professeur à l'Université fédérale de Espírito Santo (Brésil), boursier (CAPES). Email: sabadini@npd.ufes.br.

FRANCE 0 – 0 BRÉSIL

L'ÉCHEC DU RÉFORMISME

Rémy HERRERA* et Mauricio SABADINI**

L'arrivée de la gauche au pouvoir, dans la France de 1981 comme le Brésil de 2003, suscita au sein des classes populaires un réel espoir de changement. Dans l'un et l'autre cas, cet espoir a été trahi. Octobre 2002 n'est pas la réplique de mai 1981. Les hommes, les partis, les temps sont différents. En 1981, les idées de gauche étaient en perte de vitesse, mais encore prégnantes ; la finance reconquerrait le pouvoir aux États-Unis, ouvrant l'ère néo-libérale. En 2003, les résistances de gauche se renforçaient de toutes parts, mais demeuraient dominées ; le néo-libéralisme est déclinant, mais reste imposé à l'échelle mondiale. De création récente, en lutte contre la dictature militaire, le Parti des Travailleurs (PT) a peu de points communs avec le Parti socialiste (PS), dont l'origine remonte au congrès de Tours. Mitterrand n'est pas Lula : celui-ci vient de l'usine, celui-là de la droite. Démographies, géographies, histoires, idéologies divergent. La France est de ce vieux continent qui fut le berceau de la colonisation et de l'esclavage, un lieu de déchaînement du fascisme et des plus terribles conflits du XX^e siècle, mais qui vit aussi naître, grandir et mourir l'Union soviétique. Le Brésil est américain, produit de la conquête, sur cet hémisphère occidental que les États-Unis considèrent leur, non loin des révolutions cubaine et vénézuélienne. L'une est au centre, l'autre à la périphérie. Des similitudes existent néanmoins entre les gauches des deux pays. Pour hisser leur candidat à la présidence, elles ont dû (après quatre élections perdues) « normaliser » leur ligne politique, abandonner leur radicalité, passer des alliances avec le centre, puis avec des franges de plus en plus à droite de la bourgeoisie, accepter les programmes de compromis(sion). PS français et PT brésilien ont volé au secours du capitalisme en crise et leur réformisme joua un rôle tout à fait décisif dans sa gestion néo-libérale.

Le réformisme en France : 1981-86

La réponse de la France à la récession consécutive au deuxième choc pétrolier, similaire à celle de ses partenaires de la triade États-Unis–Europe–Japon, prit la forme de la rigueur. Le ton avait été donné par la réaction des États-Unis, hégémonie du système mondial, à la crise structurelle où s'enfonçait le capitalisme dans les années 1970. Leur Federal Reserve Bank fit, en octobre 1979, le choix d'infléchir sa politique monétaire dans le sens du monétarisme et de relever unilatéralement ses taux d'intérêt. Le néo-libéralisme était né, et les conséquences du retour au pouvoir de la finance allaient être déterminantes à l'échelle mondiale. Au printemps 1981, la situation de l'économie française était assez contrastée : les administrations

* Chercheur au CNRS (UMR 8174 – Centre d'Economie de la Sorbonne, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne), France. Email : herrera1@univ-paris1.fr.

** Professeur à l'Université fédérale de Espírito Santo à Vitória, Brésil, boursier du gouvernement brésilien (CAPES), membre associé à l'UMR 8174 CES du CNRS à l'Université de Paris 1. Email: sabadini@npd.ufes.br.

publiques dégageaient une capacité de financement, mais le différentiel d'inflation était défavorable, le taux de chômage en hausse et le déséquilibre extérieur loin d'être résorbé. Au cours de l'hiver 1980-81, le gouvernement Barre avait atténué l'austérité par une légère relance pré-électorale, qui stimula la croissance mais dégrada aussi la balance commerciale et les finances publiques, creusant par avance le déficit budgétaire. C'est dans ce contexte que Mitterrand fut élu à la présidence de la République le 10 mai 1981. La relance française présente des originalités : i) l'augmentation des dépenses a été privilégiée sans réduction d'impôts ; ii) les mesures prises avaient un caractère structurel, les financements restant exceptionnels ; iii) la France relança seule, les politiques de ses partenaires restant très restrictives.

La relance française et ses effets contradictoires

Dès son entrée en fonction, le gouvernement Mauroy annonça les premières réformes de structure, et d'abord la nationalisation de cinq grands groupes industriels, 39 banques et deux compagnies financières, et la prise de contrôle par l'État de firmes sidérurgiques et de haute technologie – ainsi que de plusieurs filiales de sociétés étrangères (Eck, 2000). De 1981 à 1982, le secteur public industriel passa de 7 à 17% de la production. La mise en œuvre d'une planification « démocratique et contractuelle » annonçait une stratégie volontariste. La décentralisation de 1982 accrut l'autonomie des collectivités locales et leurs pouvoirs. La politique industrielle combina des aides générales et une stratégie de filières. Les entreprises publiques étaient vues comme le fer de lance du développement, structuré autour de plans sectoriels : acier, chantiers navals, textile... Dotations en capital et subventions d'exploitation aux entreprises publiques furent fortement accrues. La politique de l'emploi se fonda sur la création de postes publics (230 000 entre mi-1981 et fin 1983), la réduction du temps de travail à 39 heures en 1982, l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1983 et la formation des jeunes. L'emploi bénéficia aussi de la relance par le déficit public et la consommation des ménages, grâce à la revalorisation des bas salaires (hausse nominale du SMIC de 38% de juin 1981 à mars 1983), des retraites et des prestations sociales. La part du revenu des ménages passa de 74% du PIB en 1980 à 76,5% en 1982. Le pouvoir d'achat des salariés s'accrut de 5% de 1981 à 1982, alors qu'il baissait en RFA. L'activation budgétaire accrut les dépenses initialement prévues, mais creusa le déficit et dégrada les exercices ultérieurs, sous l'effet de la dette. Il fallait donc chercher de nouvelles recettes, trouvées, dès 1981, en sollicitant les plus riches (ISF...) et les firmes (prélèvements exceptionnels sur les profits des banques et des compagnies pétrolières).

Le contrôle monétaire fut relâché pour ne pas gêner la relance. Celle-ci permit le maintien de la croissance (+1,8% en 1982, contre -1% dans le G7). L'impulsion de la consommation des classes populaires fut cependant limitée par des effets dépressifs sur l'investissement et le commerce extérieur. Même si la dégradation resta moins rapide que dans la CEE, le nombre d'emplois se réorienta à la baisse dès 1983, si bien que la progression du chômage fut à peine infléchie (8,3% en 1983). Les comptes du secteur public et des entreprises se détériorèrent toutefois. Face au creusement du besoin de financement des administrations publiques, les prélèvements obligatoires s'alourdirent, et la dette de l'État gonfla (de 15,9% du PIB en 1980 à 22,3% en 1983). Charges d'intérêts, hausses des salaires et limitations des tarifs publics dégradaient la rentabilité des firmes. L'épargne fléchit, l'investissement s'en ressentit, comme aussi l'autofinancement. L'endettement des firmes s'alourdit, ce qui pesa sur la compétitivité. Décalage conjoncturel et différentiel inflationniste cumulèrent leurs impacts négatifs sur les comptes extérieurs. En 1981, l'inflation se réduisait dans l'OCDE, mais ne fit que se stabiliser en France (13,5%). La demande intérieure augmentait, celle adressée à la France diminuait,

d'où une aggravation du déficit la balance commerciale en 1982 (-104 milliards de francs). Il fallut financer ces déséquilibres, en s'endettant. Dès mars 1981, les incertitudes sur l'issue des élections avaient poussé le franc, surévalué, vers le plancher de sa marge de fluctuations par rapport au mark. Les attaques s'accrochèrent au lendemain de la victoire de la gauche, faisant chuter les réserves de change et contraignant au relèvement du taux du marché monétaire (de 13 à 19%). Le gouvernement fit le choix de défendre le franc, par de nouvelles hausses des taux d'intérêt et le renforcement du contrôle des changes –qui ralentit les fuites de capitaux. Le solde extérieur déficitaire dut être couvert par la diminution des avoirs officiels de devises et d'or et l'endettement de l'État, des banques et des entreprises nationales. La dette externe (67 milliards de francs d'intérêts et d'amortissement en capital dus en 1984), alourdi par la hausse du dollar, devenait préoccupante, et pesa dans la réorientation de la politique du pays (Pébureau, 1985).

L'inéluctabilité de la rigueur ?

Esquissé dès 1982, confirmé en 1983, le changement stratégique était définitif en 1984. L'ajustement corrigea les déséquilibres en accordant la priorité à la lutte contre l'inflation, au rétablissement des finances des entreprises et au rééquilibrage des comptes courants. Le franc dut être dévalué, à trois reprises : i) le 4 octobre 1981, de 8,5% du cours pivot par rapport au mark, ii) le 12 juin 1982, de 10% et iii) le 21 mars 1983, de 8%. Le taux de change effectif du franc perdit 20% de sa valeur entre 1981 et 1984, ce qui dopa les exportations vers le SME et les profits. Mais l'inflation freinait la consommation et entamait les gains de compétitivité. Si celles de la dévaluation de 1981 furent limitées, les mesures accompagnant la dévaluation de 1982 pour lutter contre l'inflation étaient lourdes, comprenant, entre juin et octobre 1982 : le blocage général des prix et des marges, le blocage des salaires des secteurs public et privé (sauf le SMIC) ; la hausse du taux « normal » de TVA à 18,6%... La rigueur se durcit en 1983. Les prélèvements s'alourdirent (emprunt obligatoire, taxe sur les produits pétroliers...). La priorité n'était plus la lutte contre le chômage, mais la désinflation, par la désindexation. Le choix fut de casser la demande interne, en calquant les hausses salariales sur des objectifs d'inflation a priori. Celle-ci passa de 14% en 1981 à 9,7% en 1982. Les déficits extérieurs se résorbaient peu à peu. Appuyée par de hauts taux d'intérêt, la stratégie de franc fort débutait. Après avril 1983, les mécanismes de marché prirent toujours plus de place dans l'économie. La stratégie de désinflation et de consolidation du franc resserra le contrôle monétaire, tout en modernisant ses outils, dans un contexte d'expansion des marchés financiers. La politique monétaire retrouvait le cours interrompu en 1981. La relance avait vécu (Fonteneau et Muet, 1985).

L'entrée en action du gouvernement Fabius en juillet 1984 concrétisa ce virage à droite. La loi de finances initiale pour 1985 fut élaborée dans un esprit de rigueur plus sévère. Le service de la dette pesant sur les budgets, il s'est agi de réduire le déficit hors intérêts et de durcir les coupes : suppression d'emplois de fonctionnaires et stagnation du pouvoir d'achat, réductions de dépenses de fonctionnement, d'investissement, de transferts, de subventions... L'assainissement des comptes de la Sécurité sociale accrut les recettes, comprima les charges, « rationalisa » la gestion des organismes. Le gouvernement visait deux objectifs, difficiles à concilier : contenir le déficit budgétaire à 3% du PIB et réduire les prélèvements obligatoires d'un point de PIB. En 1985, l'allègement de ces derniers concerna les ménages et les firmes, mais fut compensé par de nouvelles charges. L'impact global, limité, n'atténua pas la rigueur. La chute brutale de la part des salaires dans la valeur ajoutée (58,1 en 1983, 53,5% en 1986), la baisse des charges sociales, le ralentissement des charges fiscales et la stabilisation des charges financières produisirent l'effet attendu : les firmes retrouvaient la situation financière

qui était la leur avant les chocs pétroliers. La conjonction du freinage de la croissance, par arrêt de la relance, et de la réforme fiscale, qui infléchit la progression des impôts, réduisit les recettes et contraignit à « maîtriser » toujours plus rigoureusement les dépenses publiques et sociales –dans l'espoir de stabiliser les déficits à un niveau compatible avec le redressement des comptes extérieurs. Aucun des deux objectifs ne fut pourtant atteint : déficit budgétaire à 3,4% et prélèvements obligatoires à 45,5% en 1985 (Pébureau, 1987). L'orientation choisie tournait le dos à la politique pour laquelle une majorité de Français avaient porté la gauche au pouvoir. Il fut dès lors facile à la droite, avant les élections législatives de 1986, de monter que la résorption des déséquilibres causés par les « excès idéologiques » de la relance restait pour l'essentiel à faire. Après avoir perdu son âme, le Parti socialiste, fort logiquement, perdit les élections.

Le réformisme au Brésil : 2003-...

En 2002, dans un contexte international de fortes perturbations géopolitiques (marche à la guerre des États-Unis en Irak) et financières (spéculation, contraction des flux de capitaux vers l'Amérique latine, crise argentine), la politique économique du Brésil se caractérisait par la rigueur : strict contrôle monétaire et ciblage de l'inflation, surévaluation du real, fiscalité en hausse (Neto, 2005). L'alourdissement de la dette publique (à 56,5% du PIB) et la rareté des financements rendaient le rééquilibrage des comptes externes délicat, malgré les plans d'assistance du FMI. La réduction du déficit des transactions courantes, grâce à un excédent commercial en hausse, compensait à peine le recul de l'investissement direct étranger. À la veille des présidentielles d'octobre, les attaques spéculatives s'intensifièrent contre le real, qui se dévalorisa fortement face au dollar, et firent chuter les réserves en devises. Le « risque-pays » était au plus haut. Fin 2002, le Brésil enregistrait la plus forte poussée inflationniste depuis le plan Real de 1994 (12,5%) (Ministério da Economia, 2003). La Banque centrale durcit la politique monétaire et releva le taux d'intérêt (selic) du marché monétaire (de 17% en juin à 23% en décembre). Mais la croissance était déjà faible (1,9%, contre 4,6% dans les pays en développement), l'investissement bas, le chômage élevé (9,7%). Lula s'employa à rassurer les marchés en assurant que, s'il l'emportait, la politique économique ne changerait pas. Sa Lettre au peuple brésilien confirmait à la mi-2002 son refus d'une rupture (PT, 2001). Il s'aligna sur la « nécessité » de respecter les engagements externes (dette) et de conduire les réformes internes –au premier rang desquelles l'indépendance de la Banque centrale–, exigées par le capital.

L'approfondissement du néo-libéralisme

Investi président le 1^{er} janvier 2003, Lula confirma les objectifs annoncés de lutte contre l'inflation et de maîtrise des finances publiques. La politique monétaire se durcit encore, avec la hausse du taux d'intérêt, déjà très élevé (25,5% en janvier, 26,5% en février), et, pour en accentuer l'effet sur le contrôle de la liquidité, celle des réserves obligatoires (de 45% à 60%). La loi de finances accentua la rigueur, faisant passer le surplus de recettes (excédent primaire) de 3,75% à 4,25% du PIB. Les coupes budgétaires, drastiques (-23%), touchèrent surtout les dépenses sociales et infrastructurelles. Dès le mois d'avril, l'autonomie de la Banque centrale, clé de voûte de l'édifice, fut confirmée. En août, la réforme des retraites releva les cotisations et l'âge de cessation d'activité dans la fonction publique (55 ans pour les femmes, 60 pour les hommes), plafonna les pensions et encouragea les assurances privées complémentaires. Les conditions étaient ainsi posées pour qu'un nouvel accord puisse être signé avec le FMI, ce qui

fut fait en décembre, pour un montant de 5,6 milliards de dollars.

L'intensification de l'orthodoxie néo-libérale dissipa le « risque-Lula » et désamorça la spéculation. Sous l'effet de hauts taux d'intérêt, le real se redressa contre dollar (de 4 en 2002 à 2,9 en décembre 2003) –au point d'être vraisemblablement surévalué. Réduisant le coût des biens importés et valorisant les exportations, elles-mêmes soutenues par une politique active de la Banque nationale de Développement économique et social, cette évolution permit de redresser les comptes extérieurs et d'alléger le fardeau de la dette. Les réserves officielles progressèrent de 17,7 à 20,5 milliards de dollars sur l'année. La gauche au pouvoir apportait la preuve qu'elle pouvait dompter les spéculateurs –à moins que ce ne soit le contraire... À la bourse de São Paulo (Bovespa), les cours des actions bondirent. Pourtant, fin 2003, si le taux d'inflation avait été ramenée à 9,3%, le maintien de la rigueur budgétaire (excédent primaire à 4,3%, supérieur à l'objectif) et monétaire (taux d'intérêt à 16,5%) pesaient sur l'activité. Sur l'année, les salaires réels avaient baissé de -5,1% dans l'industrie, et l'investissement privé de -6,6%. La demande se contractait (-3,3%), la croissance ne dépassait pas 0,5%, le chômage continuait d'augmenter (12,3%). Les rêves de changement social viraient au cauchemar.

L'introuvable soutenabilité de la croissance

Le gouvernement fut sauvé, en 2004, par une conjoncture internationale favorable et un afflux de capitaux étrangers. Tous les indicateurs s'améliorèrent subitement : l'investissement s'accrut de 10,9%, la production industrielle de 8,3%, l'excédent de la balance commerciale de 36%, le salaire réel moyen de 2% –bien moins toutefois que l'envol des cours boursiers (+18%) et de la valeur de marché des firmes (+33,7%). Le taux du chômage se réduisit, pour passer sous les 10% en décembre (9,6%). La croissance du PIB s'accéléra à près de 5% –soit le plus fort taux observé depuis le plan Real–, ce qui fit revenir le ratio dette/PIB de 57,2% en 2003 à 51,8% en 2004, grossir l'excédent primaire (à 4,6%) et s'apprécier encore la monnaie (OCDE, 2005). Un cycle d'expansion s'ouvrait-il ? Encore eût-il fallu une stratégie de développement... Mais les autorités monétaires confirmèrent l'option néo-libérale et la rigueur reprit le dessus. Au moment où l'investissement et la consommation commençaient à dynamiser la croissance, l'orthodoxie monétariste en brisa net les ressorts. Les tensions inflationnistes induites par la reprise poussèrent la Banque centrale à resserrer la cible d'inflation à 5,1% pour 2005 et à relever les taux d'intérêt à 19,25% en mars 2005, ce qui revalorisa le taux de change, mais alourdit la dette publique. Son service exigea un effort fiscal additionnel, supporté d'abord par les salariés (19,9% en 2003, 20,4% en 2005), ainsi que de nouvelles coupes dans les budgets publics, affectant les investissements. Pour conserver la confiance des créanciers, l'excédent primaire n'en finissait pas de grimper (4,84% du PIB en 2005, soit 93,5 milliards de reals).

Comme cela avait été le cas en France, le piège se refermait sur l'économie brésilienne : la politique néo-libérale interdisait de maintenir un rythme de croissance élevé (Nakatani et Oliveira, 2005). Celle-ci tomba à 2,2% en 2005 (seulement 0,8% exprimée per capita). L'investissement restait inférieur à 20% du PIB, son évolution atone (+1,6%). Si le chômage fut stabilisé à 9,8%, la création d'emplois formels reculait (1 254 000 en 2005, contre 1 523 300 en 2004). La Bovespa enregistrait en revanche des hausses record (+30,1%), comme la valeur de marché des entreprises (+24,7%). Bien qu'accrus, les crédits, écrasés sous le poids de la dette, étaient incapables de soutenir l'expansion. L'endettement du secteur public atteignait encore 51,6% du PIB, et le paiement des intérêts 157,1 milliards de reals (soit plus de 40% du budget fédéral). Dans ces conditions, la Banque centrale fit le choix d'accroître ses réserves de devises et de relever une fois de plus le taux d'intérêt, de 18,25% en janvier à 19,75% en mai –avant de le ramener à 18% fin 2005. Le taux de change

poursuivit sa hausse (à 2,33), sans toutefois entraver le dynamisme des exportations, poussées par l'envolée des cours des produits primaires (fer, soja, café...). Le solde de la balance commerciale s'accrut de 33,3%, à 44,8 milliards de dollars, empêchant la croissance économique de fléchir davantage.

Réformisme et néo-libéralisme

Rupture ou continuité ?

En 1981, des réformes structurelles françaises ont été engagées dans le but de renforcer les interventions de l'État : nationalisation, décentralisation, planification. Jamais pourtant les dirigeants socialistes n'ont envisagé de rompre avec le système capitaliste. Non que c'eût été impossible, mais parce que telle n'était pas leur volonté –ni de Mitterrand, ni de ses ministres-clés (Delors). Les choix stratégiques de la droite des années 1970 n'ont pas été remis en cause. La révision du programme électronucléaire fut abandonnée, la relance de productions nationales (charbon...) interrompue par la détérioration des comptes des firmes publiques. L'interventionnisme n'a pas remis en question les orientations financières des années 1970. Le dispositif de contrôle monétaire, critiqué avant 1981, n'a pas été démantelé –juste desserré. Les banques nationales furent sollicitées pour soutenir le secteur industriel public, mais en pratique, leur autonomie de gestion était réelle, et la concurrence entre elles fut renforcée. Posés dès la décennie 1970, les privilèges accordés aux propriétaires par les régimes fiscaux des actions et des obligations ne furent pas contestés. La réglementation encouragea même les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (fonds communs de placement...), drainant l'épargne de court terme vers le marché obligataire. Malgré des concessions aux placements liquides, la priorité fut donnée à l'orientation de l'épargne vers le long terme. Les interventions de l'État se sont toujours vues limitées, voire contrecarrées, par la prégnance des mécanismes de marché. Le rôle régulateur du marché fut de moins en moins critiqué au sein du PS, qui se plia à la « nécessité » de libérer les firmes des tutelles administratives. Fabius se déclara favorable à la privatisation des filiales d'entreprises nationales et le secteur public concurrentiel retrouva sa liberté de prix dès 1985. La réglementation sur la concurrence fut élargie, celle des changes assouplie –l'État y mettant fin en 1986. Au-delà du remplacement de dirigeants, les firmes nationalisées conservèrent leur autonomie : leurs décisions de gestion furent respectées, les méthodes conservées, les contrats reconduits, les contraintes de comptes d'exploitation prédominantes sur le cadrage macro-économique. Le gouvernement relâchait peu à peu les dispositions restrictives du marché du travail : lois Auroux, contrôle des heures supplémentaires et des CDD, autorisations administratives de licenciements...

La grande originalité du néo-libéralisme français est d'avoir été introduit par des leaders socialistes. Le tournant stratégique fut pris lors de la rencontre de Mitterrand avec Reagan et Thatcher au sommet de Versailles des 4-6 juin 1982. La priorité n'allait plus être la lutte contre le chômage, mais, après la deuxième dévaluation du franc (à peine une semaine après Versailles) la désinflation. Cet alignement sur le G7 coïncida avec la confirmation par le président français de l'appartenance de la France au bloc occidental, sous l'hégémonie des États-Unis, face au « péril soviétique ». Le choix fut de ne pas revenir sur les engagements européens –pas de sortie du SME– ou internationaux –pas de sortie de l'OTAN. Une autre originalité de ce néo-libéralisme est qu'il mobilisa puissamment l'État. L'abandon de l'option de réforme sociale n'a pas signifié la fin de l'interventionnisme ; il plaça l'État au service des marchés. Au prix d'un freinage de la croissance et d'une régression des revenus, l'ajustement corrigea les déséquilibres internes et externes en donnant priorité à la réduction de la liquidité

et au contrôle des prix et salaires par leur désindexation, puis (mars 1983) à la consolidation du franc et de la situation financière des firmes. La désinflation recourut aux outils de marché traditionnels des politiques monétaire et budgétaire, mais aussi, pour briser les anticipations inflationnistes, à des moyens plus dirigistes : l'évolution des salaires fut bloquée, désindexée, négociée indépendamment des prix. Le PS réalisa ce que la droite n'avait pu faire : blocages, désindexation, contraction de la consommation, ralentissement de la croissance et dégradation du chômage se conjuguèrent pour consolider la désinflation. L'État n'était pas intervenu de façon si autoritaire dans la formation des prix et des salaires depuis plus d'un quart de siècle. La troisième originalité est que c'est l'État qui impulsa l'essor des marchés financiers – surtout pour moderniser la gestion de sa dette. Sur le modèle états-unien, et dans l'esprit du rapport Pérouse (1980), le marché des actions fut unifié, celui des obligations modernisé – pour mieux réguler les émissions du Trésor. Les cours de bourse s'envolèrent, et avec eux les rendements des actions (+28,5% de 1982 à 1985 (contre +2,2% en 1977-81 et +3,5% en 1986-91) et des obligations (respectivement +11,3%, contre -1% et +6,7%) –mais -0,2% pour le livret A ! Les allocations de crédits publics visaient à étendre l'influence des taux d'intérêt de marché dans le financement de l'économie. Pour agir plus efficacement sur la liquidité bancaire, le marché de l'argent à court terme fut réorganisé, le marché monétaire étant ouvert aux entités non bancaires, connecté au marché obligataire, élargi par la création de nouveaux instruments de placement à court terme. À la direction du PS, l'idée que les marchés financiers offrent aux entreprises les meilleures conditions de financement l'emportait.

Lula, quant à lui, héritait d'une économie fragilisée vis-à-vis de l'extérieur, mais déjà sur les rails du réformisme néo-libéral de ces prédécesseurs, dont il n'allait pas, sur l'essentiel, se démarquer. Le dilemme était le suivant : comment répondre aux attentes populaires, en termes de conditions de vie et de travail, sans rompre avec la stratégie de soumission à la finance ? Malgré leur « défaite » électorale, les classes dominantes ne lâchèrent pas leur leadership sur la société brésilienne. Dans le cadre d'une nouvelle séparation des pouvoirs, qui leur réservait les appareils-clés de l'État (Banque centrale autonome, police militaire...), elles concédaient d'associer la fraction la plus « réformatrice » de la gauche à la gestion néo-libérale du système, sans affrontement de classes. La plupart des postes-clés furent confiés à leurs représentants : la Banque centrale à Meirelles, membre du parti d'opposition (PSDB), ex-directeur du groupe J.P. Morgan, élogieux pour son prédécesseur Fraga, ex-collaborateur du spéculateur Soros ; l'Industrie à Furlan, entrepreneur conservateur habitué du Forum de Davos ; l'Agriculture à R. Rodrigues, latifundiste et chef de file des intérêts de l'agro-business. Le portefeuille des Finances revint à Palocci, mais cet « ex-trotskyiste » –démissionné depuis pour corruption– ne tarissait pas d'éloges sur la stratégie de F.H. Cardoso et s'était prononcé pour l'indépendance formelle de la Banque centrale –contrairement à son successeur actuel Mantega. Même si, à maintes reprises, plusieurs membres du gouvernement Lula critiquèrent la rigueur monétaire, l'intention de cette « gauche » ne fut jamais de revenir à un interventionnisme keynésien.

La politique économique conservait les traits du passé. Elle ne chercha pas à ralentir les privatisations –allant même jusqu'à céder une part des réserves pétrolières aux transnationales étrangères. La pénétration de la sphère publique par les mécanismes de marché s'accéléra : libéralisation en 2003 du secteur de l'assurance, en liaison avec la réforme des retraites ; fin 2004, partenariats public/privé (PPP), avec concessions destinées à accroître la participation et le contrôle du secteur privé, notamment dans les infrastructures ; début 2005, encouragement de l'enseignement privé grâce au Programme Université pour Tous (Prouni), prenant la forme de bourses d'études pour accroître les inscriptions en écoles privées... La désindustrialisation du pays se poursuivait. L'orientation managériale s'articula à une politique sociale de ciblage, inspirée par la Banque mondiale. Il est difficile de nier que nombre d'indicateurs standard de politique économique se sont améliorés au cours du premier mandat

de Lula : taux d'inflation en baisse (3,1% en 2006), maîtrise des finances publiques, larges excédents commerciaux, investissements directs étrangers, appréciation du real. L'orthodoxie économique est pourtant coûteuse. Le taux de croissance du PIB reste faible (2,5% en moyenne sur la période 2003-06, contre 5% dans le monde et 7,5% dans les pays émergents) (EIU, 2006). L'investissement est bas, le crédit rare, l'infrastructure sacrifiée (Paulani et Pato, 2005). Les dépenses budgétaires sont verrouillées, les impôts alourdis. Les « bons » résultats enregistrés ne seront pas soutenables à long terme tant que le pays ne se dotera pas d'une stratégie de développement –le néo-libéralisme en est l'opposé–, passant par une politique industrielle active et la promotion d'un marché intérieur approvisionné par les producteurs nationaux, ne se protégera pas contre les mouvements de capitaux spéculatifs, ne repensera pas la ligne des engagements financiers externes. L'option politique est tout autre. Le gouvernement a déjà annoncé qu'en 2007-08, l'une de ses priorités consisterait à réformer le marché du travail, en ralentissant les créations d'emplois publics, plafonnant les hausses de salaires, allégeant les cotisations sociales à la charge des firmes... Malgré sa vulnérabilité, commune aux pays de la périphérie, le Brésil pourrait toutefois, de par sa taille, envisager de modifier les règles du jeu néo-libéral.

Domination de la politique monétaire ou des marchés financiers ?

Rembourser la dette, encore et toujours, reste l'objectif. Mise en place lors du plan Real en 1994, la procédure de désaffectation budgétaire (desvinculação de recursos da União), autorisant le gouvernement à disposer, à sa discrétion, de 20% des recettes fédérales, confirma cette priorité absolue. De 2000 à 2005, plus de 100 milliards de reals ont aussi été débudgétisés des comptes de la sécurité sociale pour faire face aux obligations externes. Dès le début, la ligne suivie par la Banque centrale garantit une politique monétaire orthodoxe, en harmonie avec les anticipations des marchés financiers : contrôle de l'inflation par fixation de cibles annuelles sur l'évolution des prix à la consommation, taux d'intérêt exceptionnellement élevés, taux de change surévalué... le tout combiné à une rigueur budgétaire extorquant un excédent primaire croissant et la libéralisation financière. Sur la période 2002-06, la Bovesparegistra une tendance haussière ininterrompue, comme les profits des firmes et des banques. La solvabilité financière du pays s'améliora, grâce aux excédents de la balance des paiements, et surtout de la balance courante (13,5 milliards de dollars en 2006, le deuxième de l'histoire). Le Brésil est donc en mesure de payer sa dette. Depuis 2002, le ratio dette publique/PIB s'est sensiblement réduit, mais le profil de l'endettement se dégrade sous l'effet d'une modification de son indexation et d'échéances de remboursement raccourcies. En décembre 2005, le Trésor brésilien décida même d'anticiper les paiements dus au FMI (pour 15,5 milliards de dollars) et au Club de Paris (1,8 milliard), tout en annonçant au même moment qu'il mettait en vente de nouveaux titres de la dette externe (pour plus de 8 milliards) –en partie pour payer ses dettes ! Un autre train de mesures favorisant les marchés vient d'être lancé : autorisation pour les entités financières d'ouvrir des comptes exonérés de « contribution provisoire de transaction financière », baisse de la taxe sur les opérations financières, aménagement de la fiscalité des caisses de retraite et des compagnies d'assurance privées, unification des marchés de change, suppression des réserves obligatoires sur les opérations de change et de la limitation d'achats de devises par les banques, allongement des périodes de couverture de change et exonérations d'impôts pour les exportateurs, loi sur la biosécurité, les OGM et le vivant, loi sur les faillites facilitant le recouvrement des créances, protection des investisseurs étrangers détenteurs de titres de la dette publique contre la double imposition... La politique du gouvernement Lula fait le choix de se soumettre à la finance, qui se voit réserver le gros des transferts du surplus.

En 1981 aussi, la spéculation contre le franc avait affecté la position monétaire du secteur public et creusé le solde à financer. La France n'étant pas les États-Unis, son solde extérieur déficitaire ne pouvait être couvert par des entrées durables de capitaux. Il le fut, à la fois, par la diminution des avoirs officiels, un endettement à court terme du secteur bancaire et la dette extérieure à long terme de l'État, mais aussi des banques et des firmes nationales, orientées vers les marchés financiers par les emprunts autorisés par le Trésor. L'État lança un emprunt international fin 1982, puis un autre auprès de la CEE en 1983 et contracta même un emprunt « secret » à l'égard de l'Arabie saoudite – destination du premier voyage à l'étranger du président Mitterrand en 1981. L'en-cours des emprunts à plus d'un an passa de 295 milliards de francs en 1982 à 451 en 1983. Si la France n'est pas l'hégémonie du système mondial, elle n'est pas pour autant, comme le Brésil, un pays de la périphérie : elle détenait des avoirs de changes et des créances sur l'étranger (de 429 et 250 milliards). Les causes structurelles de la détérioration de la balance des paiements se trouvaient surtout dans la dégradation des termes de l'échange énergétique par les effets-prix de la revalorisation du cours du pétrole et de celle du dollar à partir de 1979, mais aussi dans celle du volume des échanges industriels. Avec la rigueur de 1983, la stratégie de franc fort, consolidée par le niveau des taux d'intérêt sans précédent depuis 25 ans, plaça la politique de change au sommet, écrasant la hiérarchie des priorités. Le dirigisme français se repère dans un contrôle des changes renforcé pour ralentir les fuites de capitaux et freiner l'achat de devises et de titres étrangers par les résidents. Bien que les cibles ne fussent pas atteintes, les fourchettes d'évolution de la masse monétaire furent fixées plus sévèrement, comme avant 1981, et le financement des déficits budgétaires par création monétaire se réduisit. Dans un contexte où les taux d'intérêt bornaient la demande de crédit, le contrôle du crédit bancaire resta fort, même après l'abrogation de l'encadrement. Le relèvement des réserves obligatoires répercuta plus directement sur les comptes d'exploitation des banques l'impact des baisses de taux d'intérêt, et fit de ces derniers la clé du dispositif (David, 1986).

Les effets sur les politiques sociales

Une clé de la désinflation française réside dans le creusement de l'écart entre croissance de la productivité du travail et stagnation des salaires réels (dont la part dans la valeur ajoutée chuta de 58,1% à 53,5% entre 1983 et 1986). Les profits se redressèrent. À partir de 1985, le taux d'autofinancement se rétablit, mais pas l'investissement, dont l'atonie s'explique par des perspectives de débouchés moroses, du fait du fléchissement de la demande, et par des taux d'intérêt réels qui, bien qu'orientés à la baisse, restaient élevés, situant la rentabilité des investissements productifs au-dessous des placements financiers. L'enchaînement vertueux profits = investissements de demain = emplois d'après-demain avait fort peu de chance de se réaliser tant que la gauche appliquait un modèle néo-libéral de croissance de basse intensité, dont l'effet à attendre ne pouvait être que l'aggravation du chômage et des inégalités. C'est précisément ce qui fut observé en France. L'impact sur le chômage de la réduction de la durée hebdomadaire du travail fut modeste, car une logique de productivité prévalut. L'abaissement de l'âge de cessation d'activité et les dispositifs de préretraites ont en revanche rencontré un vif succès – ce qui stabilisa le nombre des chômeurs à deux millions. Rapidement toutefois, le mouvement de partage et de réduction de la durée du travail ne fit plus l'objet que de mesures limitées, et le projet de semaine de 35 heures fut abandonné, comme les incitations générales au départ en préretraite. La pensée dominante au PS s'alignait sur la position du CNPF selon laquelle la baisse des salaires est seule susceptible d'améliorer la compétitivité. Début 1986, la discussion du projet de loi sur la réorganisation du marché du travail s'engagea, mais le basculement du rapport de forces permit au patronat de dicter sa loi : la flexibilisation du

marché du travail gagnait du terrain (temps partiel). La rigueur, cassant la croissance, et le redressement des firmes, grâce aux ajustements d'effectifs, affectaient la création d'emplois. Le chômage freinait les salaires, accentuant l'impact de la désindexation. Le traitement social du chômage combina des mesures déjà mises en œuvre par la droite avant 1981 et nouvelles, comme les TUC ou les congés de conversion, dans un but social et surtout statistique. Avec Fabius, l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, jadis critiquée par la gauche, sous Barre, fut remise au goût du jour afin de promouvoir les « vocations managériales »...

En France, l'objectif permanent de maîtrise des finances sociales a joué un rôle décisif dans la montée de la pauvreté au cours des années 1980. Relèvement des cotisations chômage, coupes dans les allocations chômage par l'allongement du temps d'activité et la réduction de la durée d'indemnisation, hausse des cotisations retraites, fiscalisation partielle des dépenses, alourdirent les charges sur les salariés. Suivirent la suppression de l'allocation spéciale pour licenciement économique, la modulation des allocations selon les « références d'emplois », la fin du système unifié de l'UNEDIC, la hausse de taux de cotisations et le ralentissement des prestations. La réduction la plus spectaculaire fut celle des indemnités chômage ; à partir de 1984, les chômeurs non indemnisés grossirent les rangs des « nouveaux pauvres » (Questiaux, 1986). La part du décile supérieur dans le revenu stoppa sa lente dégradation, commencée à la fin de la décennie 1960, pour s'accroître après 1984, et les revenus moyens des classes supérieures explosèrent à la hausse à partir de 1985. La part du travail dans la valeur ajoutée baissait de 72,9% en 1982 –son plus haut niveau depuis 1947 (gouvernement provisoire de libération dominé par les communistes)– à 66,9% en 1986 –à peine plus qu'en 1950 (65,6%), plus bas niveau d'après-guerre, ou 1929 (65,7%). En cinq ans, elle chutait de son deuxième point le plus haut d'après-guerre à son troisième plus bas du siècle ! C'est encore un gouvernement socialiste (Rocard) qui éleva en 1989 la part du capital dans la valeur ajoutée à 35,9% –troisième plus fort taux du XX^e siècle, après 1926-27 (36%), à égalité avec l'année... 1912 !

Au Brésil, la contribution de la consommation des ménages à la croissance du PIB n'a pas été négligeable depuis 2004 –compte tenu de sa part (correspondant presque à la somme de la consommation des administrations publiques, de l'investissement et des exportations) et de son évolution relativement rapide. Bien que la masse salariale réelle ait peu augmenté (+2,7% en 2005), la revalorisation du salaire minimum entre 2003 et 2006 a été supérieure à 25% en termes réels –soit plus qu'en huit ans de gouvernement Cardoso–, entraînant l'amélioration du pouvoir d'achat des classes populaires, dont la propension à consommer est forte. Dès 2003, le gouvernement mit en œuvre une politique sociale plus active que par le passé, quoique de nature similaire, fondée sur le principe d'assistance et la méthode du ciblage des organisations internationales. Le dispositif consista à intégrer les différentes aides spécifiques aux ménages pauvres déjà existantes (bourse école, bourse alimentation, aide à l'agriculture familiale, aide au paiement du gaz, centres d'assistance sociale, restaurants populaires, programme lait...) en un schéma unique, la Bolsa familia (Bourse famille). Cette assistance a vu élargir son champ d'implantation (8,7 millions de familles en 2006, contre 3,6 en 2003) et doubler son budget (11 milliards de reais en 2003, 22 en 2006). Peut-on voir, sous la rigueur du premier mandat de Lula, les bribes d'une relance par la demande de consommation des plus pauvres ? Non, car les effets redistributifs demeurent très limités, en raison des modestes moyens mobilisés (2,6% du budget fédéral en 2005, moins de 3,5% des intérêts de la dette entre 2003 et 2005) et du choix de l'assistance, qui va à l'encontre d'une universalisation de la protection sociale. L'impact global sur la demande est encore atténué par les hausses d'impôts sur les salaires et la consommation, ainsi que par les réductions des budgets publics. Les dépenses de santé ont peu progressé dans le budget fédéral (5,8% en 2002, 6% en 2005), celles d'éducation sont en baisse (3% en 2002, 2,7% en 2005), celles de logement, d'assainissement et d'« organisation

agricole » –liées à la réforme agraire– insignifiantes (respectivement de 0,1%, 0,5% et 0,6%). Il n'est pas tenable de parler de « relance dans la rigueur ».

Le modèle adopté ne vise pas tant à promouvoir la demande que l'offre du secteur privé, sans pour autant s'en donner véritablement les moyens –en dépit des mesures ponctuelles, comme les microcrédits, largement insuffisantes. L'effort d'investissement privé est pénalisé par la pénurie de crédit et l'absence de politique industrielle volontariste. Les priorités du budget fédéral traduisent clairement les privilèges accordés à la finance : le poste « charges spéciales », qui comprend le service des dettes extérieures et intérieures, représente près de la moitié des dépenses de l'État : 42,5% en 2005, contre moins de 20% dix ans plus tôt. Hausse des impôts et réduction des dépenses publiques, accentuée par la « loi de responsabilité budgétaire », dégagent des ressources presque intégralement transférées à la grande finance et aux fonds de pension. Toutes proportions gardées, la situation n'est donc pas sans rappeler la France de 1981-82 qui, en un an à peine, passa de la relance, d'inspiration keynésienne, à la rigueur, dans l'esprit de l'économie de l'offre. La décision de réduire la part des prélèvements obligatoires d'un point dans le PIB en 1985 s'inspirait en effet des dogmes néo-libéraux états-uniens (courbe de Laffer). Mais alors que les socialistes français baissaient à la fois recettes et dépenses publiques et appelaient à la rescousse le néo-libéralisme, tel le sauveur, les États-Unis de la Reaganomics réduisaient les impôts en augmentant les budgets, militaires surtout (course aux armements) et, sous couvert d'économie de l'offre, adoptaient un type plutôt singulier de relance keynésienne. La question est de savoir pourquoi ces leaders de gauche, portés à la présidence par leurs peuples, et restés longtemps populaires, ne les ont mobilisés pour participer activement aux projets de transformation sociale de ces pays (Unafisco, 2006). Les peuples ont été maintenus à l'écart –comme si l'on s'en méfiait– et réduits au rôle passif et impuissant de spectateurs de la politique –un peu comme on regarde un match de football... France 0 – 0 Brésil.

Bibliographie

- AVRIL, P. (1987), *La V^e République – Histoire politique et constitutionnelle*, Presses universitaires de France, Paris.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (200x), *Boletim do Banco Central do Brasil - Relatório anual*, années variées, www.bcb.gov.br.
- CEPAL (2003), *Anuario Estadístico de America Latina y el Caribe*, Santiago du Chili.
- DAVID, J.H. (1986), *La Monnaie et la politique monétaire*, Economica, Paris.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (200x), années variées anos, <http://www.diap.org.br>
- ECK, J.F. (2000), *Histoire de l'économie française depuis 1945*, Armand Colin, Paris.
- ECONOMIC INTELLIGENCE UNIT (2006), *Brazil at a Glance: 2006-07*, Country Report EIU, Londres.
- FONTENEAU, A. et P.A. Muet (1985), *La Gauche face à la crise*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris.
- MINISTERIO DA ECONOMIA (2003), *Política econômica e reformas estruturais*, <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economica.pdf>
- NAKATANI, P. et F.A. de OLIVEIRA (2005), "A política macroeconômica do crescimento

insustentável”, *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 33, nº 1, pp. 99-124, juin.

NETO, J.M.B. (2005), “Governo Lula – Uma Opção neoliberal”, in J.A.A. de PAULA (ed.), *Adeus ao desenvolvimento – A Opção do governo Lula*, décembre, Editora Autêntica, São Paulo.

OCDE (2005), *Estudo Econômico do Brasil*, www.oecd.org/dataoecd/42/36/34497082.pdf.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (2001), *Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil: A Ruptura necessária*, Congresso Nacional, décembre, São Paulo.

PATAT, J.P. (1984), *Monnaie, Institutions financières et politique monétaire*, Economica, Paris.

PAULANI, L.M. et C.G. PATO (2005), “Investimentos e servidão financeira: O Brasil do último quarto de século”, in J.A.A. de PAULA (ed.), *Adeus ao desenvolvimento – A Opção do governo Lula*, pp. 37-65, décembre, Editora Autêntica, São Paulo.

PÉBEREAU, M. (1985), *La Politique économique de la France – Les Instruments*, Armand Colin, Paris.

PÉBEREAU, M. (1987), *La Politique économique de la France – Les Objectifs*, Armand Colin, Paris.

QUESTIAUX, N. (1986), *Les Grands Problèmes sociaux contemporains*, Polycopie, Fondation nationale des Sciences politiques, Paris.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DE SÃO PAULO (2006), *Execução orçamentária do Brasil: De FHC a Lula*, www.unafiscosindical-sp.org.sp, São Paulo, 23 octobre.